

University of Groningen

Straffen in Europa

Keulen, B.F

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2006

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Keulen, B. F. (2006). *Straffen in Europa*. Kluwer.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Straffen in Europa

Inleiding

Is het wenselijk dat Europa zich steeds meer met ons strafrecht bezig gaat houden? In de Nederlandse strafrechtelijke literatuur proef ik nogal wat weerstand. Corstens bijvoorbeeld spreekt bij de Europese Unie van 'grenzenloze ambitie', en dat lijkt niet als een compliment bedoeld. Hij bepleit dat het strafrecht alleen geharmoniseerd wordt waar dat strikt geboden is. Dat de rechten van de verdachte in alle lidstaten worden gerespecteerd, betwijfelt hij. 'Gezond wantrouwen' zou op zijn plaats zijn.¹ Ook Klip is niet echt positief. Het strafrecht is bij de Europese Unie momenteel niet in juiste handen, vindt hij.² Hij ziet wel iets in de gedachte van een apart Eurostrafrecht, mede omdat de Europese invloed op nationaal strafrecht dan veel geringer zou zijn.³

Enige weerstand voel ik ook bij mijzelf. Je bent gehecht aan je nationaal recht. Niet omdat het per definitie beter zou zijn dan buitenlandse stelsels, maar omdat je het kent. En misschien juist ook wel omdat je gedachten hebt over hoe het beter zou kunnen, en hoop koestert die gedachten nog eens gerealiseerd te zien. Maar deze weerstand mag niet afleiden van waar het om gaat. Doorslaggevend moet zijn of Europa eraan kan bijdragen dat het strafrecht zijn functie in een internationaliserende samenleving beter vervult.⁴

Kan Europa daaraan bijdragen, en zo ja, hoe? Dat is de vraag die ik vanmiddag zal bespreken. U zult begrijpen dat ik me daarbij tot enkele kernpunten moet beperken.

Internationalisering en het strafrecht

Voor het functioneren van het strafrecht is van groot belang dat bij de toepassing gelijkheid wordt betracht. Een vaste vertaalsleutel van de ernst van het feit naar een concrete straf is niet te geven, zo gaf Knigge in zijn oratie al aan.⁵ Het gaat vooral om de verhouding tot straffen die in vergelijkbare gevallen worden opgelegd. Daders en derden zullen een opgelegde straf beter kunnen aanvaarden als in vergelijkbare gevallen even zware straffen worden opgelegd.

In veel gevallen is het nationale strafrecht bij deze vergelijking van straffen maatgevend. Aan Volkert van der G. werd voor de moord op Pim Fortuyn geen levenslange gevangenisstraf opgelegd maar een tijdelijke gevangenisstraf voor de duur van achttien jaren. Dat kon niet bij iedereen op instemming rekenen. Maar daarbij speelde geen belangrijke rol of in andere landen een zwaardere straf zou zijn opgelegd. Centraal stond vooral in hoeverre de moord op Pim Fortuyn voor de strafoplegging vergelijkbaar was met een andere enkelvoudige moord, in Nederland gepleegd, door iemand met een blanco strafblad.⁶

Een gevolg van internationalisering is dat de opgelegde straf in meer gevallen ook vergeleken wordt met straffen die in een ander land worden opgelegd. Daders die in een ander land geboren en getogen zijn, kunnen de straffen vergelijken met de straffen die daar

¹ G.J.M. Corstens, Europeanisering van het strafrecht (invloed EU), in Europeanisering van het Nederlands Recht (Haak-bundel), red. G.J.M. Corstens, W.J.M. Davids, M.I. Veldt-Foglia, Kluwer, Deventer 2004, p. 329, 339, 341. Alleen met de wederzijdse erkenning wil Corstens verder gaan.

² A.H. Klip, Uniestrafrecht, Kluwer, Deventer 2005, p. 7.

³ A.w., p. 10, 13.

⁴ Dat het strafrecht in Europa internationaliseert, wil ik met een enkel kengetal illustreren. In 1988 waren er 579 Nederlanders in het buitenland gedetineerd. Anno 2005 waren dat er ongeveer 2600, waarvan 60 % in een andere EU-lidstaat (H. van Kooten, Ogen en oren, Reclassering Nederland, WLP, Tilburg/Nijmegen 2005, p. 103).

⁵ G. Knigge, Het irrationele van de straf, Gouda Quint, Arnhem 1988, p. 16-17.

⁶ Vgl. Gerechtshof Amsterdam 18 juli 2003, LJN AI0123, 23-001670-03: het politieke karakter brengt mee dat 'niet kan worden volstaan met een straf zoals die in Nederland voor een enkelvoudige moord, begaan door een first offender, pleegt te worden opgelegd.'

gebruikelijk zijn. Ook een kort bezoek aan een ander land kan tot vergelijkingen leiden. De straf die in Nederland wordt opgelegd voor de verkoop van softdrugs aan een Duitser wordt in Duitsland naast de eigen strafmaat gezet. En in een gemeenschappelijke markt vergelijken concurrenten de straffen die in andere landen worden opgelegd voor overtreding van de marktordening, met de straffen die zij in eigen land zouden riskeren.

De vergelijking met straffen die in een ander land worden opgelegd ligt zeer voor de hand als een strafbaar feit in verschillende landen kan worden berecht. Die situatie doet zich regelmatig voor. De verkoop van softdrugs aan Duitsers in Nederland bijvoorbeeld kan zowel in Nederland als in Duitsland worden vervolgd.⁷ Harm Dost kreeg er in de jaren '70 in Duitsland anderhalf jaar gevangenisstraf voor.⁸ De zaak illustreert dat een straf heel verschillend kan uitvallen, afhankelijk van het land waar een strafzaak vervolgd wordt.

Voor het functioneren van het strafrecht is ook van belang dat bij de opsporing en vervolging gelijkheid wordt betracht. Internationalisering bemoeilijkt dat. Nederlandse opsporingsambtenaren mogen in andere landen in beginsel niet opsporen. Tegelijk kunnen mensen via mobiele telefoon en computer ook in andere landen strafbare feiten begaan. En de grenzen zijn open. Wie in Nederland een strafbaar feit heeft begaan, kan snel in het buitenland zijn. Wie een vermogensstraf vreest, kan zijn bezittingen eenvoudig in andere landen onderbrengen. Landen kunnen steeds minder alleen op eigen kracht op vergelijkbare wijze tegen vergelijkbare strafbare feiten optreden.⁹

Al met al beperkt internationalisering de effectiviteit van het nationale strafrecht als zelfstandig systeem in belangrijke mate.

Aanpassing van het nationale strafrecht

Landen kunnen de gevolgen van internationalisering voor de effectiviteit van het strafrecht voor een deel zelf opvangen. Zo kan de wetgever de verschillen tussen het nationale strafrecht en dat van andere landen verkleinen. Elke wijziging die het nationale strafrecht meer in lijn brengt met dat van omringende landen vermindert de kans op verschillende uitkomsten in vergelijkbare zaken.¹⁰ Dat geldt ook als het verminderen van verschillen niet het motief is van de wetswijziging.

Illustratief is de aanpassing van de verjaringsregeling die in 2005 haar beslag heeft gekregen. Aanleiding tot de wetswijziging waren kamervragen van het lid Dittrich over de verjaringstermijn bij moord. Hij refereerde daarbij aan Denemarken, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.¹¹ Naar aanleiding van die vragen is door de minister van Justitie een brief aan de Tweede Kamer gestuurd.¹² Onze verjaringsregeling werd daarin vergeleken met regelingen in andere Europese landen. Mede op basis van die brief zijn vervolgens door de wetgever keuzes gemaakt. Die komen er op neer dat voor de lengte van de verjaringstermijnen bij ernstige misdrijven is aangesloten bij Oostenrijk. De regeling van de

⁷ Vgl. par. 7 Strafgesetzbuch.

⁸ Vgl. nl.wikipedia.org.

⁹ Y. Buruma en P.A.M. Verrest, *Introductie internationaal strafrecht*, Ars Aequi Libri, Nijmegen 2004, p. 63-68 wijzen er terecht op dat de mogelijkheden van internationale opsporing toenemen. Maar daarbij gaat het in veel gevallen om vormen van opsporing die samenwerking met of instemming van een ander land vereisen.

¹⁰ Dat kan een zelfstandige reden zijn voor harmonisatie van straf- en strafprocesrecht. Die harmonisatie kan bijvoorbeeld ook plaatsvinden via modellen; vgl. daarover M. Scheltema, *Harmonisatie van kerngebieden van het recht in de EU: noodzaak en methoden*, in Mok-aria (Mok-bundel), Kluwer, Deventer 2002, p. 249 e.v..

¹¹ Aanhangsel Handelingen II 1999/2000, nr. 1579.

¹² Kamerstukken II 2001/02, 27 419, nr. 5.

stuiting van de verjaring is hervormd naar Frans voorbeeld. En de totale duur van de verjaringstermijn is gemaximeerd naar Duits voorbeeld.¹³

Ook in het strafprocesrecht houdt de wetgever sterk rekening met de ontwikkelingen in andere landen. Veel wijzigingen zijn gebaseerd op voorstellen van het onderzoeksproject Strafvordering 2001 die zijn beargumenteerd tegen de achtergrond van het strafprocesrecht in andere Europese landen.¹⁴

Maar niet alle nadelige gevolgen van internationalisering kunnen door de nationale autoriteiten worden weggenomen. De nationale wetgever kan bijvoorbeeld niet zelfstandig regelen in welk land een feit bij voorkeur berecht dient te worden. Elk land kiest zijn eigen rechtsmachtregeling.¹⁵ Voor samenwerking bij de opsporing en vervolging van strafzaken kunnen in verdragen afspraken met andere landen worden gemaakt. Nakoming van die afspraken kan door de nationale autoriteiten echter gewoonlijk niet worden afgedwongen.

Moeten de gevolgen van internationalisering tegen deze achtergrond enkel op het nationale niveau worden opgevangen?

Er zijn goede argumenten om het strafrecht in beginsel aan de nationale autoriteiten toe te vertrouwen. De burger hecht vrij veel belang aan de regeling en toepassing van het strafrecht. En de nationale democratie staat dicht bij de burger dan de Europese; hij is meer bij het nationale forum betrokken. De media die bij meningsvorming over strafrecht een belangrijke taak vervullen, hebben ook een regionaal of nationaal publiek, geen Europees. Daar komt bij dat de heersende opvattingen over strafrechtelijke normen per land flink kunnen verschillen. Ik noem euthanasie en abortus. Het toevertrouwen van het strafrecht aan nationale autoriteiten bevordert dat burgers zich zo veel mogelijk kunnen vinden in de normen waar zij zich aan moeten houden.

Maar er is geen dwingende reden om het strafrecht alleen aan de nationale overheid toe te delen. De burger hecht niet alleen aan het strafrecht belang. Ook in andere overheidstaken stelt hij interesse. Dat heeft er niet aan in de weg gestaan, aan de Europese Gemeenschap een groot aantal taken te geven. En de burger loopt niet voor alle onderdelen van het strafrecht warm. Delicten op het terrein van de economische ordening genieten niet altijd ieders belangstelling. De opvattingen daarover hoeven tussen de Europese landen ook niet sterk uiteen te lopen.

De argumenten om het strafrecht aan de nationale overheid toe te vertrouwen kunnen, kortom, worden afgewogen tegen andere. Zij staan er niet aan in de weg om taken die op nationaal niveau niet vervuld kunnen worden, op Europees niveau te leggen.

De bevoegdheden van de Europese Unie

In de jaren negentig van de vorige eeuw, in de verdragen van Maastricht en Amsterdam, heeft de Europese Unie ook inderdaad een taak op het terrein van het strafrecht gekregen. Een doel van de Unie is, de burgers in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van zekerheid te verschaffen. Maar de Europese Unie heeft daartoe slechts beperkte bevoegdheden. Het genoemde doel mag alleen worden nagestreefd door de ontwikkeling van gezamenlijk optreden van de lidstaten op het gebied van politieke en justitiële samenwerking

¹³ Zie de Wet van 16 november 2005, Stb. 595. Vgl. voor de wetsgeschiedenis Kamerstukken II 2001/02 e.v., 28 495, vooral nr. 7.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld de Wet raadsheer-commissaris van 3 april 2003, Stb. 143 en de onderliggende voorstellen van E.F. Stamhuis en A. den Hartog in Het onderzoek ter terechtzitting, red. M.S. Groenhuijsen en G. Knigge.

¹⁵ Al kan verdedigd worden dat het volkenrecht een begrenzing voor het vestigen van rechtsmacht over in het buitenland begane delicten kan inhouden: vgl. J.M. Sjöcrona en A.M.M. Orie, Internationaal strafrecht vanuit Nederlands perspectief, derde druk, Kluwer, Deventer 2002, p. 39-41.

in strafzaken'.¹⁶ Daarbij kunnen kaderbesluiten worden aangenomen die voor de lidstaten verbindend zijn ten aanzien van het resultaat. Maar die kaderbesluiten moeten aan de nationale instanties de bevoegdheid laten om vorm en middelen te kiezen, en hebben geen rechtstreekse werking.¹⁷ Verder heeft het Hof van Justitie in het EU-Verdrag een bescheiden taak gekregen. Zo kan een lidstaat niet voor het Hof van Justitie worden gedaagd als hij een verplichting die krachtens het EU-Verdrag op hem rust niet is nagekomen.¹⁸

Op de keper beschouwd kan de Europese Unie daarmee de lidstaten op strafrechtelijk terrein niet sterk binden. Het accent ligt op kaderbesluiten waarvan de uitvoering niet werkelijk kan worden afgedwongen. Zo blijven mogelijkheden onbenut om het functioneren van het strafrecht te verbeteren. Ik wil dat met drie voorbeelden toelichten.

Ik gaf al aan dat Corstens zich zorgen maakt over verschillen in rechtsbescherming binnen de Europese Unie. Hoe kunnen deze zorgen worden verminderd? De Commissie heeft een concept-kaderbesluit betreffende procedurele rechten voorgesteld. Dat bevat een op artikel 6 EVRM gebaseerde, maar zelfstandige catalogus van rechten.¹⁹ Dit concept-kaderbesluit volgde op een Groenboek dat sterk is bekritiseerd. De Hullu bijvoorbeeld spreekt van een 'merkwaardig document' en een 'schrikbarend oppervlakkig en zwak werkstuk'.²⁰ Ik betwijfel of totstandkoming van dit kaderbesluit wenselijk is. De jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens bevat al een indringende normering van het strafproces. En de ruimte die het Europese Hof overlaat, kan aan de lidstaten worden gelaten.

Maar de Europese Unie zou wel op andere wijze aan rechtsbescherming kunnen bijdragen. Zo zou de Europese Unie kunnen bevorderen dat een lidstaat, na een veroordeling door het Europese Hof voor de rechten van de mens, zijn recht of de toepassing daarvan aanpast. Daartoe zouden adviezen kunnen worden gegeven.²¹ Zo zou de vergelijkbaarheid en de kwaliteit van het procesrecht van de lidstaten kunnen worden bevorderd. En daarmee het vertrouwen dat andere lidstaten in dat procesrecht stellen.

In strafzaken waarin verschillende landen rechtsmacht kunnen uitoefenen, ik noemde het voorbeeld van Harm Dost, kan de Europese Unie nu geen beslissende rol spelen. Eurojust kan bijdragen aan een goede coördinatie tussen de met vervolging belaste nationale autoriteiten van de lidstaten.²² En de Europese Unie kan proberen een kaderbesluit ter voorkoming van jurisdictiegeschillen tussen de lidstaten tot stand te brengen.²³ Maar een kaderbesluit heeft

¹⁶ Art. 29 EU-Verdrag. Daarnaast noemt het artikel nog 'voorkoming en bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat', maar de toegevoegde waarde daarvan is beperkt.

¹⁷ Vgl. art. 34 EU-Verdrag.

¹⁸ Vgl. art. 35 EU-Verdrag. Het Hof van Justitie mag wel, onder de in dat artikel omschreven voorwaarden, prejudiciële beslissingen geven en de wettigheid nagaan van kaderbesluiten en besluiten. Vgl. J.W. de Zwaan en A.J. Bultena, Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, Sdu, Den Haag 2002, p. 79-84. Zie nog HvJ 16 juni 2005, C-105/03, Strafzaak tegen Maria Pupino, over het kaderbesluitconform uitleggen van bepalingen van nationaal recht. De mogelijkheid om het nationale recht kaderbesluitconform te interpreteren hangt echter mede af van de getrouwheid van de implementatie, en die verschilt nogal.

¹⁹ Voorstel van 28 april 2004 voor een kaderbesluit van de Raad over bepaalde procedurele rechten in strafprocedures binnen de gehele Europese Unie, COM/2004/0328 def.

²⁰ J. de Hullu, Ramen open? Kritische kanttekeningen bij en een enkele positieve opmerking over het Groenboek van de Europese Commissie over procedurele waarborgen voor verdachten, in: Europeanisering van het Nederlands Recht (Haak-bundel), a.w., p. 394 en 401. Zie ook het concept-regeringsstandpunt en de discussie daarover: Kamerstukken II 2002/03, 23 490, nrs. 272, 283.

²¹ Zie in vergelijkbare zin De Hullu, a.w., p. 405. Vgl. over de adviezen en aanbevelingen die art. 249 EG-Verdrag noemt B. de Witte in Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen, Kapteyn-VerLoren van Themaat, zesde druk, Kluwer, Deventer 2003, p. 245-246.

²² Vgl. art. 31, tweede lid, EU-Verdrag.

²³ Vgl. art. 31, eerste lid, onder d, EU-Verdrag.

geen rechtstreekse werking. En is er een jurisdictiegeschil dan staat de Europese Unie feitelijk met lege handen.

De Europese Unie zou op andere wijze effectiever aan het voorkomen en beslechten van jurisdictiegeschillen kunnen bijdragen. Te denken valt aan een Europese regeling die als uitgangspunt kiest dat berechting in het land waar het feit gepleegd is, voorrang heeft. Die regeling zou daarbij nadere criteria kunnen geven voor het bepalen van de plaats van het delict.²⁴ Een tweede element van deze regeling zou een procedure kunnen zijn waarin een land deze voorrang geldend kan maken, met een rol voor een Europese rechter. Een derde element zou ten slotte zijn dat een beslissing van een strafrechter in het ene Europese land een tweede vervolging in een andere lidstaat voor hetzelfde feit onder nadere beperkingen blokkeert.

Een regeling langs deze lijnen zou bevorderen dat in een Europa met verschillende strafrechtstelsels een nationale vergelijkingsmaatstaf geldt waaraan strafzaken niet zo maar kunnen worden onttrokken.²⁵

Ook aan de samenwerking in strafzaken probeert de Europese Unie bij te dragen via kaderbesluiten. Een bekend voorbeeld is het kaderbesluit Europees aanhoudingsbevel. Dat is gebaseerd op het concept van de wederzijdse erkenning. Dit concept gaat uit van een verplichting om een beslissing die in het ene land genomen is in het andere land ten uitvoer te leggen.²⁶ In de overwegingen bij het kaderbesluit Europees aanhoudingsbevel wordt het voornemen uitgesproken de klassieke samenwerking in strafzaken te vervangen door een vrij verkeer van beslissingen in strafzaken, zowel in de fase van onderzoek als in die van de berechting.²⁷ In lijn daarmee zijn de gronden waarop de tenuitvoerlegging van een aanhoudingsbevel kan worden geweigerd beperkt gehouden.

Is het wenselijk dat bij een toename van de samenwerking de gronden voor weigering van tenuitvoerlegging ingeperkt worden? Ik heb daar aarzelingen bij. De middelen die beschikbaar zijn voor strafvordering zijn niet oneindig. Dat is een belangrijke waarborg voor een proportionele inzet van bevoegdheden. Herinnert u zich nog het wegzendbeleid bij voorlopig gehechte verdachten? Er werd gewerkt met een A-, een B- en een C-categorie. Bij

²⁴ Vgl. H.D. Wolswijk, *Locus delicti en rechtsmacht*, Gouda Quint, Deventer 1998, vooral p. 295 e.v., die in dat verband spreekt van fixatieregels. Verder zou de regeling uitzonderingen kunnen bevatten, bijvoorbeeld voor feiten die een inbreuk vormen op de veiligheid van de Staat. Vgl. de artt. 54 en 55 Schengen-uitvoeringsovereenkomst. Ook zou zij een aanvullend criterium kunnen geven voor het geval het delict niet gepleegd is in één van de lidstaten die het willen berechten.

²⁵ Met het criterium van de 'eerlijke rechtsbedeling', dat het Groenboek over jurisdictiegeschillen en het ne bis in idem-beginsel in strafprocedures van 23 december 2005, COM/2005/696 def. centraal stelt (p. 9), wordt dat effect minder bereikt. Het criterium van de locus delicti sluit ook beter aan bij de facultatieve weigeringsgrond van art. 4, zevende lid, onder a, Kaderbesluit Europees aanhoudingsbevel, en komt eenvoudiger en beter toetsbaar voor. Vgl. nog het voorgestelde artikel III-270 van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Dat biedt de mogelijkheid om bij Europese wet maatregelen vast te stellen om jurisdictiegeschillen tussen de lidstaten te voorkomen en op te lossen. Een Europese wet is een wetgevingshandeling van algemene strekking. Zij is verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in iedere lidstaat (art. I-33).

²⁶ Vgl. art. 1, tweede lid, Kaderbesluit Europees aanhoudingsbevel.

²⁷ Overweging 5. De Europese Raad heeft in 1999 in Tampere aangegeven het beginsel van de wederzijdse erkenning te zien als de hoeksteen van de justitiële samenwerking in strafzaken. Vgl. daarover A.H.J. Swart, *Een ware Europese rechtsruimte*, Gouda Quint, Deventer 2001. Vgl. in verband met wederzijdse erkenning ook art. III-257, derde lid, en art. III-270, eerste lid, van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Zie ook de Mededeling van de Commissie over de wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen en de versterking van het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten, COM/2005/0195def: 'Het uiteindelijke doel is te komen tot één enkel rechtsinstrument om de verkrijging van alle mogelijk strafrechtelijk bewijsmateriaal op het grondgebied van de Unie te vergemakkelijken.'

gebrek aan plaats werd een C-verdachte het eerst heengezonden.²⁸ Ook bij de toepassing van andere bevoegdheden worden keuzes gemaakt. Zo zijn observatieteams beperkt beschikbaar. Bij samenwerking op basis van wederzijdse erkenning zorgt de beperkte beschikbaarheid van middelen niet voor evenwicht bij de toepassing van bevoegdheden. De uitvoerende lidstaat komt geen opportuniteitsoordeel toe. Hij is verplicht het bevel ten uitvoer te leggen, en gratis.

Zo lang samenwerking gebaseerd op wederzijdse erkenning een beperkt beslag legt op strafvorderlijke middelen, blijft dit aspect wat onder de oppervlakte. Maar als deze vorm van samenwerking een hoge vlucht gaat nemen, kan dat anders komen te liggen. Kan het dan zo zijn dat capaciteit moet worden aangewend voor de opsporing van buitenlandse strafzaken met een gering belang, terwijl ernstige nationale strafzaken blijven liggen?²⁹ Mij lijkt dat niet de weg naar een betere justitiële samenwerking in Europa.³⁰

De Europese Unie zou de samenwerking beter op andere wijze kunnen bevorderen. Aan de uitvaardigende lidstaat zou het recht kunnen worden gegeven, zich bij een Europese rechter te beklagen over het niet behoorlijk uitvoeren van een bevel. En die rechter zou de bevoegdheid kunnen krijgen om bij een gegronde klacht een boete op te leggen. Een goede uitvoering van het bevel zou daardoor worden bevorderd. Dat is uiteindelijk een gedachte die aan strafrecht ten grondslag ligt: straffen en het dreigen daarmee bevorderen dat de norm wordt nageleefd.

Een volgende stap is, dat de verplichting tot het uitvoeren van bevelen dan anders kan worden genormeerd. Als het schenden van een verplichting niet aan een rechter kan worden voorgelegd, passen strikt omschreven uitzonderingen die niet voor tweërlei uitleg vatbaar zijn. Als wel bij een rechter kan worden geklaagd is een andere, meer open normering mogelijk, die beter aansluit bij afwegingen in het kader van de nationale strafvordering. En die daarmee bevordert, dat in vergelijkbare zaken op vergelijkbare wijze wordt opgespoord en vervolgd.

Een taak voor de Europese Gemeenschap?

Heeft, naast de meer intergouvernementele Europese Unie, ook de communautaire Europese Gemeenschap een taak op strafrechtelijk terrein? Expliciet is aan haar geen taak op strafrechtelijk terrein toevertrouwd. Aan de Europese Gemeenschap zijn andersoortige taken toevertrouwd, vooral op economisch terrein.³¹ Maar mag de Europese Gemeenschap de taken die aan haar zijn toevertrouwd nastreven met maatregelen die gericht zijn op het strafrecht?

²⁸ Vgl. mr. G. Kok en mr. W. Wedzinga, Enkele kanttekeningen bij het wegzendbeleid inzake voorlopige hechtenis, NJB 1986, p. 401-404.

²⁹ Vgl. ook art. 6, aanhef en onder a, van het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel ter verkrijging van voorwerpen, documenten en gegevens voor gebruik in strafprocedures, COM/2003/0688 def.: de uitvaardigende (!) autoriteit moet ervan overtuigd zijn dat het opvragen van de betrokken voorwerpen, documenten of gegevens noodzakelijk en niet onevenredig is ten behoeve van de strafvervolgning. Vgl. in verband met beslag op tenuitvoerleggingscapaciteit de wederzijdse erkenning van gevangenisstraffen opgelegd door buitenlandse strafrechters als voorgesteld in het Initiatief van de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden met het oog op de aanneming van een kaderbesluit van de Raad inzake het Europees tenuitvoerleggingsbevel en de overbrenging van gevonnen personen tussen de lidstaten van de Europese Unie, Pb 2005, C 150/01.

³⁰ Voor de verhouding van nationale prioriteiten tot Europese vraagt ook minister J.P.H. Donner de aandacht, in De toekomst van strafrechtelijke samenwerking in de Europese Unie, in: Europeanisering van het Nederlands recht (Haak-bundel), a.w., p. 349, in relatie tot de mogelijkheid van sturing van onderzoeksprioriteiten door Eurojust of Europol.

³¹ Vgl. de artt. 2 en 3 EG-Verdrag.

Het antwoord op die vraag is lang omstreken geweest.³² In september 2005 heeft het Hof van Justitie de knoop doorgehakt. Lidstaten kunnen in beginsel tot strafbaarstelling van gedragingen verplicht worden in richtlijnen die gebaseerd zijn op het EG-Verdrag.³³ In dit arrest ging het om een artikel dat aan de Europese Gemeenschap bevoegdheden geeft op het terrein van het milieu. Na dit arrest staat vast dat ook de Europese Gemeenschap een taak heeft op strafrechtelijk terrein.

Dat is onder meer van belang omdat de Europese Gemeenschap ruimere mogelijkheden heeft dan de Europese Unie om de taken die aan haar zijn toevertrouwd te dienen. Op het EG-Verdrag kunnen niet alleen richtlijnen worden gebaseerd die verbindend zijn ten aanzien van het resultaat. Er kunnen ook verordeningen worden vastgesteld, die verbindend zijn in al hun onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.³⁴ En het Hof van Justitie heeft in het EG-Verdrag een ruime taak gekregen.³⁵ Zo kan een lidstaat voor het Hof van Justitie worden gedaagd als een krachtens het EG-Verdrag op hem rustende verplichting niet is nagekomen.³⁶

Hoe ver gaat de strafrechtelijke taak van de Europese Gemeenschap? Mag nu ook een strafrechtelijke verordening worden vastgesteld, met Europese strafbaarstellingen? Aan het EG-verdrag valt geen dwingende aanwijzing voor het tegendeel te ontleen. Het zet de verordening en de richtlijn naast elkaar als twee rechtsinstrumenten die, bij een toereikende rechtsgrondslag in het Verdrag, kunnen worden vastgesteld.³⁷ Wel heeft het Hof van Justitie in het arrest van september 2005 herhaald dat straf- en strafprocesrecht in beginsel niet behoren tot de bevoegdheid van de Gemeenschap. Het Hof heeft in het arrest ook alleen een bevoegdheid van de gemeenschapswetgever erkend om maatregelen te nemen die verband houden met het strafrecht van de lidstaten.³⁸ Daaraan zou de consequentie verbonden kunnen worden dat een verordening met strafbepalingen die rechtstreeks toepasselijk zijn in de lidstaten nu nog uitgesloten is. Maar de richting van de ontwikkeling lijkt mij duidelijk.³⁹

Zelf vind ik die ontwikkeling ook wenselijk. In een gemeenschappelijke markt vergelijken ondernemingen als gezegd de straffen die aan hun concurrenten worden opgelegd wegens overtreding van de marktordening met de straffen die zij zelf bij overtreding zouden riskeren. Dat is een argument om de normering en bestraffing van deze overtredingen op Europees niveau te leggen.

In het Europese mededingingsrecht is die consequentie ook inderdaad getrokken. Bij ongeoorloofde mededingingsregelingen en bij misbruik van een machtspositie op de

³² Vgl. daarover de literatuur opgegeven door M.J. Borgers, Harmonisatie van het strafrecht in de context van de Eerste pijler, DD 2006, p. 89.

³³ HvJ 13 september 2005, C-176/03, Commissie versus Raad. Een voorstel voor een dergelijke richtlijn op milieuterrein was al eerder door de Commissie gedaan, vgl. Pb 2001, C 180E/238. Zie daarover Y. Buruma, en J. Somsen, Een strafwetgever te Brussel inzake milieubescherming, NJB 2001, p. 795 e.v., en G.J.M. Corstens, Strafrecht in de eerste pijler?, in Mok-aria, a.w., p. 27-30.

³⁴ Een verordening heeft daarbij voorrang op nationaal recht, zelfs op nationale grondwetgeving, vgl. G. Corstens en J. Pradel, Het Europese strafrecht, Kluwer, Deventer 2003, p. 468.

³⁵ Vgl. de artt. 220-245 EG-Verdrag.

³⁶ Verder zijn er ook wezenlijke verschillen tussen de besluitvorming in de eerste en de derde pijler; zie voor een overzicht Kamerstukken II 2005/06, 30037, nr. 9.

³⁷ Vgl. art. 249 EG-Verdrag. In Kamerstukken II 1991/92, 22 300 VI, nr. 39 (p. 9-12) is een ander standpunt verwoord. De Raad zou reparatoire sancties kunnen vaststellen en het secundaire gemeenschapsrecht zou kunnen verplichten tot het invoeren van punitieve sancties. Het vaststellen van punitieve sancties op het niveau van de Gemeenschap zou een expliciete bevoegdheid behoeven vanwege het 'ingrijpend karakter' (p. 10).

³⁸ Vgl. de overwegingen 47 en 48.

³⁹ Al zal het waarschijnlijk niet snel gaan: vgl. Kamerstukken II 2005/06, 23 490, nrs. BD/405, p. 10-11; Kamerstukken II 2005/06, 30037, nr. 9.

gemeenschappelijke markt kan de Commissie hoge boetes opleggen.⁴⁰ Deze bestraffing mag tot op heden geen strafrecht heten. In de EG-mededingingsverordening is uitdrukkelijk bepaald dat beschikkingen waarin deze boetes worden opgelegd, geen strafrechtelijk karakter hebben.⁴¹ Maar materieel is sprake van strafrecht. De opgelegde boetes dienen strafrechtelijke doelstellingen. Zij moeten bestraffen en afschrikken.⁴²

Bij andere Europese verboden is het echter aan de nationale wetgever om straf te stellen op overtreding. Te denken valt aan de regeling van rij- en rusttijden in het wegvervoer. De rij- en rusttijden voor het wegvervoer binnen de Gemeenschap zijn in een verordening neergelegd.⁴³ Zelfs de tachograaf is in een verordening geregeld.⁴⁴ Maar op overtreding van rij- en rusttijden kan alleen in de lidstaten straf worden gesteld.⁴⁵ En dat garandeert geen vergelijkbare behandeling van concurrenten op de vervoersmarkt. De strafrechtelijke stelsels van de lidstaten verschillen op tal van punten.

Dit kan aanleiding geven tot onvrede. Dat blijkt bijvoorbeeld uit een Deense strafzaak waarin aan het Hof van Justitie een prejudiciële vraag werd gesteld: de zaak Hansen & Søn.⁴⁶ Een chauffeur van dit bedrijf was betrapt op schending van de toen geldende Europese regels inzake rij- en rusttijden. In Denemarken, waar de zaak voor de rechter werd gebracht, stond op deze overtreding een geldboete. Die kon aan de werkgever worden opgelegd wanneer de rit in zijn belang was ondernomen, ook indien hem met betrekking tot de overtreding geen opzet of nalatigheid kon worden verweten. Daarover werd aan het Hof van Justitie een vraag gesteld. Hansen meende dat in Denemarken gevestigde ondernemingen meer kans op bestraffing liepen omdat alleen in Denemarken een objectieve strafrechtelijke aansprakelijkheid zou zijn ingevoerd. Daardoor zou de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt worden vervalst.

Het Hof van Justitie ging daar niet in mee. Het gaf aan dat de Europese verordening de lidstaten een ruime beoordelingsvrijheid bij de uitvoering liet. Maar daarmee is niet gezegd dat er niets moet veranderen. Zou het niet beter zijn als overtreding van deze verordening, en wellicht ook andere, op Europees niveau strafbaar zou worden gesteld? Met het rechtskarakter van de verordening zou het goed sporen. De rechtstreekse toepasselijkheid van de verordening brengt mee dat zij zonder nadere maatregel ten gunste of ten laste van burgers wordt

⁴⁰ Vgl. de artt. 81-83 EG-Verdrag alsmede art. 23 Vo. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag, Pb. 2003, L 1/1. Corstens en Pradel, a.w., p. 535 e.v., bespreken nog een aantal Europese boeteprocedures.

⁴¹ Vgl. art. 23, vijfde lid, Vo. 1/2003.

⁴² R. Barents werpt in Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen, a.w., p. 676 de vraag op of het opleggen van boetes een voldoende afschrikkende werking heeft. Hij verwijst in dat verband naar de Verenigde Staten, waar overtreding van mededingingsregels strafrechtelijke aansprakelijkheid van bestuurders van ondernemingen met zich mee kan brengen. Introductie van vrijheidsstraffen zou het welhaast onontkoombaar maken, van strafrecht te spreken.

⁴³ Vgl. Vo. (EEG) nr. 3820/85, Pb EG 1985, L 370/7. Bij vervoer naar of uit derde landen kan het AETR-regime gelden: zie art. 2, tweede lid.

⁴⁴ Vgl. Vo. (EEG) 3821/85, Pb EG 1985, L 370/8, zoals gewijzigd bij Vo. (EEG) 2135/98, Pb EG 1998, L 274/1. Zie voor de implementatie Kamerstukken II 2003/04, 29 366: Wijziging van de Arbeidstijdenwet en de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van het digitale controleapparaat.

⁴⁵ Ook het Gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europese Parlement en de Raad tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer en tot wijziging van verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad betreffende het controleapparaat in het wegvervoer, COM/2003/0490 def. wil de lidstaten nog steeds de keus laten tussen civielrechtelijke, administratieve en strafrechtelijke sancties, al moeten zij doeltreffend, evenredig en niet-discriminerend zijn, en moeten zij een afschrikkende werking hebben (art. 19). Vgl. ook nog het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake minimumvoorwaarden voor de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2002/15/EG en de Verordeningen (EG) nrs. 3820/85 en 3821/85 van de Raad betreffende sociale wetgeving met betrekking tot wegvervoer, COM/2003/0628 def.

⁴⁶ HvJ 10 juli 1990, C-326/88, Strafzaak tegen Hansen & Søn, Jur. 1990, p. I-2911, NJ 1993, 94.

toegepast.⁴⁷ Administratieve sancties die ten laste van burgers worden toegepast, kunnen al in verordeningen worden opgenomen.⁴⁸ Waarom zou de strafrechtelijke werking van een verordening ten laste van burgers dan per definitie aan de lidstaten moeten worden overgelaten?⁴⁹

En ik zou het niet willen laten bij strafbaarstellingen op Europees niveau. Wenselijk lijkt mij ook om hoger beroep bij een Europese rechter mogelijk te maken tegen vonnissen inzake overtredingen van die strafbaarstellingen.⁵⁰ Dat bevordert de rechtsgelijkheid bij de berechting van deze overtredingen. En het kan wantrouwen tegen het buitenlandse strafrecht en de buitenlandse strafrechter wegnemen.⁵¹ Een internationale appellinstantie in strafzaken zou geen novum zijn. Zij bestaat al voor de Rijnvaart.⁵² Uitgangspunt van de Herziene Rijnvaartakte is dat op de Rijn, de Lek en de Waal alle tot de Rijnvaart behorende schepen en hun ladingen op dezelfde voet behandeld worden als de eigen schepen en hun ladingen.⁵³ Dit doel wordt bevorderd doordat het OM en de verdachte er voor kunnen kiezen hoger beroep in te stellen bij de Centrale Commissie voor de Rijnvaart, in plaats van bij een hogere rechter in de lidstaat waar het vonnis gewezen is.⁵⁴

Denkbaar is ten slotte nog om, gekoppeld aan een Europese appelrechter, een Europees OM in te stellen dat in appel kan gaan tegen vonnissen van de nationale rechter inzake overtredingen van Europese strafbaarstellingen. Dat Europees OM zou er ook op kunnen letten of deze overtredingen adequaat worden opgespoord en vervolgd.⁵⁵

Een Europese strafrechtelijke ruimte?

Er is kortom aanleiding om de rol van Europa in het strafrecht te versterken. Europa kan bevorderen dat in een internationaliserende samenleving een vergelijkbare straf wordt opgelegd in zaken die daders en derden als vergelijkbaar zien. Maar uit mijn oriëntatie op vergelijkbaarheid volgt ook dat ik de rol van Europa niet te groot wil maken. Want de vergelijking met de afdoening van andere strafzaken onder het nationale strafrecht mag in sommige gevallen aan belang hebben ingeboet, zij is nog altijd een belangrijk oriëntatiepunt.

⁴⁷ Vgl. HvJ 2 februari 1977, Amsterdam Bulb, Jur. 1977, p. 137.

⁴⁸ Vgl. bijvoorbeeld HvJ 27 oktober 1992, C-240/90, Jur. 1992, p. I-5383. Zie ook Vo. (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, Pb 1995, L 312/1.

⁴⁹ Vgl. ook J. Bonnes, Uitvoering van EG-verordeningen in Nederland, Tjeenk Willink, Zwolle 1994, p. 159, 173. Zo ingrijpend (vgl. Kamerstukken II 1991/92, 22 300 VI, nr. 39, p. 10) komt een Europese strafbaarstelling van overtredingen van rij- en rusttijden mij niet voor; het zou niet meer dan een logisch sluitstuk zijn van de al bestaande normering op Europees niveau.

⁵⁰ In dezelfde richting gaat N. Keijzer in Internationalisering van het strafrecht, Ars Aequi Libri, Nijmegen 1986, p. 29, waar hij stelt dat 'uitbouw van de supranationale strafrechtspleging op het gebied van het economisch strafrecht' overweging lijkt te verdienen. Keijzer baseert dat op een ander argument: de 'gemeenschappelijke economische belangen'.

⁵¹ De prejudiciële procedure kan die effecten niet in dezelfde mate bereiken. Het gaat hier niet alleen of in de eerste plaats om bijstand bij de beantwoording van rechtsvragen, maar ook om straftoemingsbeleid.

⁵² Vgl. W.E. Haak, Procederen in Rijnvaartzaken, Tjeenk Willink, Zwolle 1989, p. 16 e.v.. De boetemaxima van artikel 32 van de Herziene Rijnvaartakte zijn enkele jaren geleden bij aanvullend protocol nr. 6 bij de eisen van de tijd gebracht (Trb. 2000, 1).

⁵³ Art. 4 Herziene Rijnvaartakte.

⁵⁴ Art. 37 Herziene Rijnvaartakte.

⁵⁵ L. Geelhoed waarschuwt in Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen, a.w., p. 1204, in wat ander verband tegen de risico's van 'gemengd' bestuurlijk optreden voor democratische en rechtsstatelijke verantwoordingsmechanismen. De verantwoordelijkheden voor opsporing, vervolging en berechting blijven in dit voorstel intact, behoudens, voor wat de berechting betreft, de mogelijkheid dat de strafzaak na de uitspraak in eerste aanleg uit de nationale rechtsgang gelicht wordt. En Europa stelt nu ook al eisen aan (de effectiviteit van) de handhaving.

Ik wil de afdoening van strafbare feiten dan ook niet te veel uit het nationale strafrecht losweken.

Daarom sta ik aarzelend tegenover het voorstel tot instelling van een Europees OM voor de bestrijding van strafbare feiten die de financiële belangen van de Europese Unie schaden. De Europese Grondwet bevat, in lijn met een eerder Groenboek van de Commissie, een artikel dat deze instelling mogelijk maakt.⁵⁶ Dat Europees OM zou een andere taak krijgen dan ik net suggereerde. Het zou zelfstandig de opsporing aansturen en vervolging instellen bij de nationale strafrechter. Tegen dit voorstel zijn nogal wat bezwaren aan te voeren, deels van praktische aard.⁵⁷ Zo zou de organisatie van de strafvordering gecompliceerd worden. Maar voor praktische bezwaren laten zich misschien nog wel praktische oplossingen bedenken. Voor mij staat de vraag centraal of het wel wenselijk is als een Europees OM de fraude die binnen haar competentie zou vallen veel energiever zou kunnen opsporen en vervolgen dan bij vergelijkbare nationale fraude haalbaar is.⁵⁸

Ik aarzel ook bij de gedachte sommige delicten onder te brengen in een aparte Europese strafrechtelijke ruimte. Het kabinet heeft dat enkele jaren geleden voorgesteld. Deze ruimte zou kunnen gaan functioneren op enkele terreinen die aan het wezen van de belangen van de Europese Unie raken, zoals vervalsing van de euro en fraude gericht tegen de financiële belangen van de Unie. Zij zou ook nader te definiëren vormen van ernstige grensoverschrijdende criminaliteit kunnen omvatten.⁵⁹ Ik gaf aan dat Klip wel iets in deze gedachte zag.

De gedachte dat Europa moet kunnen opkomen tegen delicten die raken aan de belangen die aan haar zijn toevertrouwd, spreekt mij op zichzelf aan. Van Veen besprak in zijn oratie de straf als instrument van de overheid om de samenleving te beïnvloeden. Recht doen is besturen, zei hij kernachtig.⁶⁰ Waar belangen aan een Europese overheid zijn toevertrouwd, bestuurt ook zij de samenleving.

Maar het enkele feit dat een delict aan een Europees belang raakt, brengt voor mij nog niet mee dat het in een Europese strafrechtelijke ruimte moet worden ondergebracht. Bij de keuze voor nationaal of Europees strafrecht staat voor mij centraal welke strafzaken daders en derden als vergelijkbaar zien. En voor zover ik zie beoordelen derden de rechtvaardigheid van een straf voor valsemunterij bij de huidige stand van zaken niet in vergelijking met straffen die valsemunters in andere Europese landen krijgen. Het nationale perspectief is (nog) dominant. Wel zou een vergelijking van de verwachte straf en de pakkans een zekere rol kunnen spelen bij de keuze van het land waar valsemunterij gepleegd wordt. Maar voor het tekortschieten van een land bij opsporing, vervolging en berechting kunnen aangescherpte inbreukprocedures en bijstand ook soelaas bieden.⁶¹

Ik merk daarbij nog op dat, anders dan bij de rij- en rusttijden in het wegvervoer, het perspectief van de concurrent die op dezelfde gemeenschappelijke markt opereert bij valsemunterij geen rol speelt. Voor wantrouwen tegen het strafrecht en de strafrechter van

⁵⁶ Vgl. art. III-274 Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa; Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie, COM/2001/0715 def.

⁵⁷ Zie voor een bespreking bijvoorbeeld C.J.C.F. Fijnaut en M.S. Groenhuijsen, Een Europees OM, kanttekeningen bij het Groenboek, NJB 2002, p. 1234 e.v..

⁵⁸ In HvJ 21 september 1989, C 68/88, Commissie tegen Griekenland, Jur. 1989, p. 2965 is de eis gesteld dat de lidstaten tegen overtredingen van het gemeenschapsrecht even energiek optreden als wanneer het gaat om handhaving van een overeenkomstige nationale wettelijke regeling. Dat is niet alleen een terechte eis vanuit Europees perspectief, maar ook een richtsnoer voor een evenwichtige strafrechtspleging.

⁵⁹ Vgl. bijvoorbeeld Kamerstukken II 2002/03, 23 987, nr. 32, p. 12. Vgl. ook Donner, a.w., p. 349-351.

⁶⁰ Th.W. van Veen, De straf als instrument, Assen 1969, p. 7.

⁶¹ Zo valt de bestrijding van valsemunterij en vervalsing van betaalmiddelen al onder het mandaat van Europol (Pb 1999, C 149/16). Zie over de Europese bijdrage aan de bestrijding van valsemunterij nader De Zwaan en Bultena, a.w., p. 339 e.v.

andere landen is in zoverre geen aanleiding, dat lidstaten er geen belang bij hebben zich door een mild straffklimaat voor valsemunters aantrekkelijk te maken.⁶² Valsemunters richten veel maatschappelijke schade aan doordat anderen met waardeloos vals geld blijven zitten.

Afronding

Ik kom tot een afronding. U zult wellicht tot de conclusie zijn gekomen dat ik mijn weerstand al aardig overwonnen heb. Dat komt misschien wel omdat ik een aantal gedachten heb gekregen over hoe het beter zou kunnen, en toch een beetje hoop een deel daarvan nog eens gerealiseerd te zien. De Europese Unie zou het effect van de uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens kunnen vergroten door adviezen te geven over daaraan te verbinden gevolgen. Er zou voorrang gecreëerd kunnen worden voor rechtsmacht op grond van het territorialiteitsbeginsel. En er zou een rechtsgang gecreëerd kunnen worden waar die voorrang gerealiseerd kan worden. De gedachte van een vrij verkeer van strafvorderlijke beslissingen zou ingeruild kunnen worden voor die van een gereguleerd verkeer, waarbij een Europese rechter bewaakt dat voorrang mag worden gegeven aan wat voorrang dient te krijgen. Van sommige Europese verboden ten slotte zou de overtreding in een verordening strafbaar gesteld kunnen worden. Een Europese appelrechter en een daaraan gekoppeld Europees OM zouden kunnen bevorderen dat deze feiten overal in Europa op vergelijkbare wijze worden opgespoord, vervolgd en bestraft. Overigens pretendeer ik niet dat al deze gedachten nieuw zijn.

Ik heb U in het afgelopen half uur geen grand design geschilderd. Europa had in een grijs verleden iets met een stier. Misschien associeer ik Europa daarom wel met een koe. Misschien ook wel omdat het, in een wat minder grijs verleden, bij Europa altijd ging over melkplassen en boterbergen. Een koe moet niet worden opgejaagd, maar met geduld naar grazige weiden geleid. Waar zou dat beter kunnen dan aan een eerbiedwaardige plattelandsuniversiteit?

Geachte dames en heren,

Het protocol van de Rijksuniversiteit Groningen schrijft voor dat bij de oratie niet bedankt wordt. Ik wil me daaraan houden. U merkt het, straffen werkt. Zelfs de enkele afkeuring van schending van een norm die ik niet deel is voldoende. Ik ga in mijn praatje dus niet mijn boekje te buiten. Ik ga in mijn boekje wel mijn praatje te buiten. In de papieren versie, waar de regeling van het protocol zich niet toe uitstrekt, treft U enige woorden van dank aan. Het papier biedt me daarmee de gelegenheid, in een traditie te gaan staan. Ik hoop dat het papier me die gelegenheid de komende jaren nog in ruimere mate zal bieden.

Ik heb gezegd.

Leden van de vakgroep,

⁶² Dat kan bij EG-fraude anders liggen. Vgl. Fijnaut en Groenhuijsen, a.w., p. 1240: 'In de Brusselse wandelgangen wordt wel degelijk gefluisterd over (veelal zuidelijk gelegen) landen waar het 'creatief' aanwenden van Unie-middelen eerder wordt beschouwd als een patriottische daad dan als een misdrijf dat met animo dient te worden bestreden.' Overigens kunnen naar geldend recht op grond van art. 280, vierde lid, EG-Verdrag geen maatregelen betrekking hebben op de toepassing van het nationale strafrecht bij de bestrijding van EG-faude worden genomen. Dat is een sterk argument om strafbaarstelling in een verordening a fortiori uitgesloten te achten.

Ik ben niet in uw midden teruggekeerd. Want uw midden heeft zich in de afgelopen negen jaar grondig vernieuwd. Toch voel ik me thuis. Want wat gebleven is, zijn goede verstandhoudingen, liefde voor het strafrecht en humor. Ik hoop eraan bij te kunnen dragen dat de vakgroep de komende jaren een productieve en prettige werkgemeenschap zal zijn. Dat ik dat de eerste jaren met Dirk Herman de Jong als naaste collega heb mogen en zal mogen doen, maakt die taak een stuk eenvoudiger.

Hooggeleerde Van Veen,

Dat ik geen grand design heb geschilderd of een visie ontwikkeld zult u, verwacht ik, waarderen. Een onderbouwd standpunt is al heel wat, zo hebt u mij geleerd toen ik in de Turftorenstraat aan het bureau naast u kwam te zitten, nu iets meer dan twintig jaar geleden. Uw benadering van het strafrecht, waarin het functioneren in de samenleving centraal staat, heeft mij altijd zeer aangesproken. Hetzelfde geldt uw bereidheid om een eerder ingenomen standpunt altijd opnieuw te overdenken, en te verlaten als een ander standpunt beter voorkomt.

Hooggeleerde Knigge, beste Geert

Ik bewonder je inzicht in de systematiek van straf- en strafprocesrecht. Het hoogleraarschap was je op het lijf geschreven, met je grote nieuwsgierigheid, je vermogen om in het wetenschappelijke debat keuzes op scherp te zetten, en je grote vertrouwen dat resultaten van goed denkwerk vrucht zullen dragen. Aan de ontwikkeling van veel jonge mensen heb je met zichtbaar plezier bijgedragen. Ik ben blij dat je aan de vakgroep verbonden blijft die je nog steeds na aan het hart ligt.

Medewerkers van het ministerie van Justitie,

Aan het aanvaarden van een nieuwe betrekking zitten altijd twee kanten. Dat het afscheid me niet licht is gevallen, zal u niet zijn ontgaan. Ik heb met veel plezier in uw midden en voor verschillende ministers voor de publieke zaak gewerkt.

Dames en heren studenten,

Meer dan de samenstelling van mijn gehoor doet vermoeden, behelst mijn oratie een boodschap voor u. Het in Nederland geldend strafrecht zal ook de komende jaren geen rustig bezit zijn. Het nationale recht verandert sneller dan voorheen, mede tengevolge van internationale invloeden. Daarbij neemt de kans toe dat u in uw werkzame leven te maken krijgt met strafrecht van buitenlandse of Europese makelij.

Dat heeft gevolgen voor de wijze waarop wij u moeten toerusten. De studie van het positieve Nederlandse strafrecht zal onverminderd centraal staan. Maar het relatieve belang van kennis die minder van tijd en plaats afhankelijk is, neemt toe. Ik zie het als een uitdaging, er binnen de vakgroep strafrecht en criminologie aan bij te dragen dat de Groningse rechtenfaculteit u een wetenschappelijke opleiding blijft bieden die u zo goed mogelijk toerust voor een werkzaam leven als jurist.